

**Презумпция невиновности в сфере контрольной (надзорной) деятельности:
проблемы нормативного конструирования**
Промышленно-торговое право. – 2011. – № 2. – С. 25– 30.

Введение

Главное предназначение презумпции невиновности состоит в том, чтобы конкретное физическое или юридическое лицо избежало необоснованного привлечения к ответственности. Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 года № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 510) определены принципы контрольной деятельности, в том числе принцип презумпции невиновности проверяемого субъекта.

Основная часть

Понятие «презумпция» (лат. *«praesumptio»*) обозначает предположение, которое считается истинным, пока правильность его не опровергнута [1, с. 773].

Различные дефиниции правовой презумпции в интерпретации представителей финансово-правовой науки восходят к общетеоретическим постулатам данного явления как присущего данному явлению свойства предположительности. Так, Д.М. Щекин полагает, что правовая презумпция – это прямо или косвенно закрепленное в законодательстве и детерминированное целями правового регулирования обязательное суждение, имеющее вероятностную природу, о наличии либо отсутствии одного юридического факта при наличии другого юридического факта [2, с. 24]. И.А. Лебедев под правовой презумпцией понимает установленное в законе предположение о наличии или отсутствии юридического факта, влекущего определенные материально-правовые последствия [3, с. 34].

Презумпция невиновности как частный случай правовой презумпции была впервые провозглашена в ст. 9 Декларации прав человека и гражданина 1789 года и означала отказ от принципов средневековой инквизиции. В дальнейшем получила закрепление в таких важнейших международных документах о правах человека как Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ст. 11); Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ст. 6); Международный пакт Организации Объединенных Наций о гражданских и политических правах 1966 года (ст. 14).

Статья 26 Конституции Республики Беларусь определяет презумпцию невиновности следующим образом: никто не может быть признан виновным в преступлении, если его вина не будет в предусмотренном законом порядке доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Из буквального содержания данной нормы следует, что указанный принцип относится только к правоотношениям, связанным с уголовной юрисдикцией и квалификацией преступлений. Между тем его правовое влияние выходит далеко за рамки уголовного преследования, регулируя различные публичные отношения. Как отмечает А.В. Демин, презумпция невиновности является конституционно-правовым принципом общеправового, универсального действия [4, с. 3]. А.В. Брызгалин постулирует доминантное значение процессуальной формы презумпции невиновности: «Презумпция невиновности – это явление, которое имеет исключительно процессуальную и формальную природу, так как только процесс и обеспечивает презумпцию невиновности. Если нет процесса, то и презумпция невиновности по большому счету ни к чему. Эти два института неразрывно взаимосвязаны, причем презумпция невиновности является первоосновой, так как процессуальные механизмы выступают своеобразной надстройкой над базисом» [5, с. 53]. По мнению К.А. Сасова, смысл презумпции невиновности – призвать компетентные государственные органы к активным и законным способам собирания доказательств вины обвиняемого и к надлежащему ее доказыванию в открытом, гласном и состязательном судебном процессе. Опровержение этой презумпции возможно только в судебной процедуре [6, с. 179].

Что касается нормативного аспекта, многогранность правового содержания презумпции невиновности обусловила ее восприятие административным законодательством (ст. 2.7 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИКоАП)). В отличие от российского законодателя, который последовательно презумпцию невиновности в рамках налоговых отношений (п. 6 ст. 108 части первой Налогового кодекса Российской Федерации), белорусский законодатель не смог в полной мере реализовать ее классическое содержание в финансово-правовой сфере¹. Это объясняется декларативностью законодательных устремлений, а также дуалистической моделью формализации итогов контрольных мероприятий, изначальной предопределенной частью первой п. 59 Положения № 510, в соответствии с которой, если по результатам проверки выявлены нарушения законодательства, составляется акт проверки. По фактам выявленных нарушений проверяющие в рамках компетенции могут составить протокол об административном правонарушении и (или) вынести постановление по делу об административном правонарушении. Нормативный контекст административного принуждения в финансовой сфере получает свое окончательное закрепление в п. 75 Положения № 510: в случае обнаружения контролирующим (надзорным) органом признаков административного правонарушения, ведение административного процесса по которому относится к компетенции других органов (организаций), контролирующий (надзорный) орган обязан письменно сообщить о таком правонарушении в порядке, установленном ст. 9.3 ПИКоАП».

Прикладное осмысление и восприятие презумпции невиновности в сфере контрольной (надзорной) деятельности начинается с момента составления акта проверки – первичного документа, опровергающего вышеуказанную презумпцию своим содержанием, предусмотренным п. 60 Положения № 510, в котором законодатель фактически вменяет субъекту предпринимательской деятельности совершение правонарушения в динамическом ракурсе. Если в абзаце десятом п. 60 Положения № 510 речь идет о необходимости описания факта нарушения законодательства, места и времени его совершения, указания актов законодательства, требования которых нарушены, и (или) предусмотренной законодательством ответственности, то абзац тринадцатый п. 60 Положения № 510 прямо определяет совершение правонарушения.

Составление акта проверки и фиксация в нем фактов нарушения законодательства еще не означают, что субъект его совершил. Акт проверки не содержит обязательных указаний для проверенного субъекта хозяйствования, не создает каких-либо препятствий для осуществления предпринимательской деятельности. В отличие от подлежащих оспариванию в административном и судебном порядке решений он не устанавливает, не изменяет, не отменяет прав и обязанностей конкретных лиц. Более того, в отличие от позиции законодателя, заключающейся в констатации безальтернативной связи акта проверки и вынесения решения по нему (часть первая п. 73 Положения № 510), данное процессуальное действие ни в коей мере не должно прямо свидетельствовать о том, что на основании акта проверки уполномоченное должностное лицо контролирующего органа вынесет отрицательное для проверяемого субъекта решение. Для того чтобы действия субъекта предпринимательской деятельности можно было квалифицировать в качестве правонарушения, необходимо доказать его вину в установленном законодательством порядке.

В рамках Указа № 510 это не представляется возможным (несмотря на объявление презумпции невиновности), так как в решении по акту проверки речь не идет о применении мер ответственности, что соответственно не предусматривает установления вины (если только законодатель дополнительно не рассматривает пеню как меру ответственности). В решении по акту проверки определяется сумма доначисленных налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей (недоимка) и пени. С учетом иррациональной результативности про-

¹ Пункт 3 Положения о порядке организации и проведения проверки, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 (далее – Положение № 510, предусматривает определенную совокупность принципов контрольной (надзорной) деятельности, один из которых – презумпция добросовестности и невиновности проверяемого субъекта.

верок контролирующих органов, которые в большинстве случаев заканчиваются выявлением недоимок, встает вопрос о симбиозе зафиксированных в разных отраслях законодательства сумм неуплаченных налоговых платежей и санкций. Действенная обобщенность вышеуказанных правовых конструкций предопределяется составлением на основании акта проверки протокола об административном правонарушении, что, в свою очередь, позволяет определять составление акта проверки как основание начала административного процесса, т.е. привлечения проверяемого субъекта к ответственности за совершение правонарушения.

Большинство дел об административных правонарушениях в финансовой сфере рассматривает тот контролирующий орган, который проводил проверку. Главной особенностью рассмотрения дел в контексте понимания действия презумпции невиновности в области контрольной деятельности является идентичный субъектный состав как в процессе привлечения субъекта предпринимательской деятельности к ответственности, так и в процессе принятия решения по акту проверки. Например, ст. 3.13 ПИКоАП, определяя подведомственность налоговых органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, в части второй указывает, что от их имени дела об административных правонарушениях вправе рассматривать Министр по налогам и сборам Республики Беларусь и его заместители, начальники инспекций Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь и их заместители. На практике, как правило, это входит в компетенцию заместителя начальника инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь. Исходя из практической реализации части первой п. 73 Положения № 510, это же должностное лицо рассматривает материалы проверки и выносит решение по акту проверки. Пункт 8 ст. 78 Налогового кодекса Республики Беларусь прямо предусматривает, что решение по акту проверки выносит руководителем (его заместитель) налогового органа.

Позиция должностного лица контролирующего органа при рассмотрении дела об административном правонарушении должна базироваться на принципе презумпции невиновности проверяемого субъекта, о чем свидетельствует не только ее прямое закрепление в статье 2.7 ПИКоАП, но и достаточно широкий спектр вопросов, которые следует выяснить в рамках данного процессуального действия, в частности: было ли совершено административное правонарушение; виновно ли юридическое лицо в его совершении; имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность; причинен ли вред административным правонарушением; подлежит ли юридическое лицо административной ответственности, если статьей Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях за данное правонарушение установлена административная ответственность юридического лица; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (ст. 11.6 ПИКоАП). При этом разрешение вопроса о виновности является обстоятельством, подлежащим обязательному доказыванию (часть 1 ст. 6.2 ПИКоАП) и имеющем значение для законного, обоснованного и справедливого разрешения дела об административном правонарушении.

В то же время, достаточно четкая административно-процессуальная правовая конструкция презумпции невиновности на практике, благодаря широким дискреционным полномочиям контролирующих органов, формализация которых осуществляется в акте проверки и протоколе об административном правонарушении, оборачивается отрицательным моделированием правовой реальности для субъектов хозяйствования. Более проблематичным представляется перенесение констатации виновности субъекта предпринимательской деятельности в совершении административного правонарушения (выявление контролирующим органом факта нарушения законодательства, несмотря на предположительный характер, де-факто является констатацией вины) в плоскость принятия решения по акту проверки.

Решение по акту проверки в соответствии с частью первой п. 73 Положения № 510 выносится в течение 30 рабочих дней со дня вручения (направления) проверяемому субъекту или его представителю, а в случае подачи возражений – со дня вручения (направления) проверяемому субъекту или его представителю заключения по этим возражениям. Обратим внимание, что со вступлением с 1 января 2010 г. в силу Указа № 510 законодатель пошел на

увеличение срока принятия решения по акту проверки, который ранее, применительно к налоговым отношениям, составлял 30 календарных дней. Вышеуказанный срок не является предельным, так как он может быть продлен не более чем на 15 рабочих дней по решению руководителя государственного органа. В свою очередь в соответствии с частью 1 ст. 11.2 ПИКоАП должностное лицо контролирующего органа, принимающее решение по акту проверки, рассматривает дело об административном правонарушении в течение 15 дней со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов.

Исходя из нормативной палитры процессуальных сроков, следует констатировать, что вынесение постановления об административном правонарушении (постановления о наложении административного взыскания) предваряет решение контролирующего органа по акту проверки. Таким образом, должностное лицо контролирующего органа, рассмотрев дело об административном правонарушении и установив виновность проверяемого субъекта, должно принять решение по акту проверки, руководствуясь декларируемыми в Указе № 510 принципами осуществления контрольной (надзорной) деятельности, в том числе принципом презумпции невиновности проверяемого субъекта. Однако вопрос о виновности (невиновности) субъекта предпринимательской деятельности отрицательным для него образом уже разрешен. Другими словами при вынесении руководителем (заместителем руководителя) контролирующего органа решения по акту проверки гипотетическая презумпция невиновности превращается в реальную презумпцию виновности, которую проверяемый субъект вынужден опровергать посредством административного и (или) судебного обжалования.

Поскольку при вынесении решения по акту проверки, должностное лицо контролирующего органа не применяет к проверяемому субъекту меры юридической ответственности (он лишь постулирует недоимку и пеню), необходимо констатировать возникновение «концептуального тупика» при использовании презумпции невиновности в контрольной (надзорной) деятельности, частичный выход из которого возможен путем применения на практике презумпции правоты проверяемого субъекта как элемента рассматриваемой презумпции, что установлено частью третьей п. 15 Указа № 510 (в случае неясности и нечеткости акта законодательства решения должны приниматься в пользу проверяемого субъекта).

Изучение данной презумпции требует серьезной научно-прикладной осмысленности, что предполагает использование дополнительного логико-правового инструментария. Применительно к нашему небольшому исследованию следует отметить следующее. Из презумпции невиновности, закрепленной в административном законодательстве, следует, что сомнения в обоснованности вывода о виновности лица, в отношении которого ведется административный процесс, толкуются в его пользу (часть 4 ст. 2.7 ПИКоАП). Неустранимыми сомнения являются тогда, когда, в рамках имеющихся по делу доказательств, невозможно сделать однозначный вывод о виновности или невиновности лица. Вместе с тем наличие до принятия решения по акту проверки, постановления по делу об административном правонарушении (постановления о наложении административного взыскания), в котором сомнения разрешены не в пользу проверяемого субъекта, также свидетельствует о принципиальном дистанцировании должностного лица контролирующего органа от предметно-практического применения презумпции невиновности в контрольной деятельности. Таким образом, реализация принципа презумпции невиновности в административном процессе создает неустранимые (в контексте доминантной предопределенности виновности субъекта предпринимательской деятельности) препятствия для вынесения руководителем (его заместителем) контролирующего органа объективного решения по акту.

Заключение

1. Если в уголовном и административном законодательстве в процессе реализации на практике презумпция невиновности является относительно стройной и логически непротиворечивой конструкцией, то проецирование ее на сферу контрольной (надзорной) деятельности вызывает определенные проблемы.

2. Направленность нормативного воздействия на возможное применение презумпции невиновности в контрольной (надзорной) должно осуществляться посредством модификации соответствующих правовых установлений в контексте первичности вынесения решения по акту проверки по сравнению с постановлением по делу об административном правонарушении.

Список источников

1. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. 180 000 слов и словосочетаний / Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт: ДОМ. XXI век, 2009. – 1239 с.
2. Щекин, Д.М. Юридические презумпции в налоговом праве: учеб. пособие / Д.М. Щекин; под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Академ. правовой ун-т, 2002. – 252 с.
3. Лебедев, И.А. Доказывание в налоговом споре: теория и судеб. практика / И.А. Лебедев // Ваш налоговый адвокат. – 2006. – № 5. – С. 33–40.
4. Демин, А.В. Презумпция невиновности как налогово-правовой принцип / А.В. Демин // Ваш налоговый адвокат. – 2004. – № 2. – С. 3–9.
5. Брызгалин, А.В. Презумпция невиновности на налоговых отношениях: сущность и вопросы практического применения / А.В. Брызгалин // Хоз-во и право. – 1999. – № 9. – С. 52–62.
6. Сасов, К.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налогообложению / К.А. Сасов; под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 320 с.